

Experiencias fracasadas de crecimiento. El Caso Argentino

Jorge Schvarzer

Jorge Schvarzer: Ingeniero civil y profesor universitario argentino. Director del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y Administración (CISEA). Miembro del Comité Director del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y del Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE). Consultor de Naciones Unidas, OEA y CEPAL. Autor de varias obras sobre temas económicos especialmente referidas a la economía argentina en sus aspectos industriales.

No hay modelo de desarrollo sin sujeto que lo ejecute. El desarrollo no es, ni puede ser, el resultado de una teoría, por perfecta que esta sea formalmente, si no se inscribe en la realidad social. Es probable que esta sea una de las razones del fracaso de algunos modelos teóricos que no alcanzaron a comprender la especificidad de las economías latinoamericanas ni los cambios que se producen en el ámbito internacional.

Las consideraciones anteriores llevan a exponer algunos factores sociales condicionantes del proceso de desarrollo que servirán para analizar concretamente el caso argentino. Este país ofrece, según el autor, un verdadero paradigma al respecto, tanto por sus posibilidades como su historia, que puede servir de modelo - aunque difícilmente de ejemplo - para los análisis y decisiones políticas en otros países del área.

El desarrollo es un proceso difícil. La evidencia empírica tiende a confirmarlo: son muy pocos los países que, en el siglo XX, lograron superar la etapa del subdesarrollo. No cabe duda de que las dificultades se deben, en parte, al hecho de que los países de la periferia deben realizar un recorrido sustancialmente distinto del que siguieron los países hoy desarrollados. Durante el siglo XIX, la transformación se vio facilitada, en cierto modo, por la propia originalidad del proceso; no había otros países desarrollados ni existía un mercado mundial que impusiera un modelo restrictivo y condicionante al crecimiento de cada país. Esta

diferencia resulta sustancial. Los países de la periferia encaran la necesidad del cambio en condiciones locales e internacionales distintas que impiden repetir la experiencia anterior.

Las dificultades que debe superar el proceso de desarrollo en las condiciones actuales demanda la convergencia de una amplia serie de fenómenos para superarlas. Aquellos de orden económico fueron ampliamente discutidos en una vasta literatura que nos exime de comentarios ulteriores. En cambio, los de tipo social tienden a perderse en el análisis debido a las dificultades para precisarlos. Eso no los hace menos significativos. Resulta imprescindible señalar la importancia alcanzada, en todos los casos de desarrollo exitoso, por la presencia activa de grupos sociales decididos a encarar las transformaciones necesarias superando, para ello, las resistencias que se les oponían.

Inevitablemente, en el curso de su acción, esos grupos tienden a ocupar, controlar, hegemonizar, el aparato del Estado al que le asignan un papel rector. No hubo proceso de desarrollo sin un Estado firme y decidido que apoyara los cambios estructurales necesarios. La experiencia muestra que ese Estado puede ser altamente centralizado en un régimen no capitalista (como en la URSS), o relativamente flexible, pero no menos poderoso en un sistema capitalista (como en Alemania, Japón y otros); no se conocen casos, en cambio, en los que sea prescindente.

La existencia de grupos sociales interesados en el desarrollo y enraizados en el aparato del Estado son una condición necesaria para una transformación exitosa. Pero no son una condición suficiente para garantizar el desarrollo.

EL DESARROLLO ES UN PROCESO DE LARGO ALIENTO

La reestructuración de la economía y la sociedad puede encararse o no con objetivos explícitos para el largo plazo, pero con una condición expresa en lo inmediato: ella se inserta siempre en una determinada coyuntura. Los modelos ideales no bastan. La política económica debe responder, en cada oportunidad, a los requisitos y restricciones cambiantes de la coyuntura. Argentina está plagada de ejemplos - comunes en otros países de América Latina - de planes de desarrollo preparados para el largo plazo, mientras la política económica cotidiana toma decisiones forzadas o no, que se dirigen en una dirección diametralmente opuesta a los objetivos teóricamente diseñados. Una condición apreciable de todo proceso de desarrollo radica en la efectividad de la política de corto plazo, la que se ejecuta diariamente en respuesta a las demandas y requisitos del momento; para que la

transformación económicosocial sea exitosa debe lograrse una convergencia entre las respuestas a los imperativos de la coyuntura y los requerimientos a largo plazo de la sociedad.

Esta convergencia no requiere que el modelo de largo plazo sea explícito. Hay procesos de desarrollo que parecen haberse desencadenado casi espontáneamente, como resultado de decisiones de corto plazo que fueron acumulando sus efectos. Ellos contrastan abiertamente con los casos en los cuales la decisión de lanzar el proceso de desarrollo no resultó suficiente porque a lo largo de la transición se fueron acumulando nuevas y severas restricciones al cambio necesario. En ese sentido, cada experiencia de desarrollo ofrece nuevas enseñanzas sobre las vías del éxito.

La convergencia entre coyuntura y proceso de largo plazo es otra condición necesaria del desarrollo. En las primeras etapas del período de despegue puede configurar la condición esencial para su consolidación; luego tiende a perder importancia debido al surgimiento de nuevas fuerzas impulsoras del seno mismo del proceso de desarrollo.

EL DESARROLLO ES UN PROCESO EXITOSO

La experiencia de todos los países desarrollados señala un cambio cualitativo en su comportamiento histórico. No hay países desarrollados que hayan retornado al estado del subdesarrollo; más aún, parece muy difícil que eso ocurra, aun hipotéticamente, en virtud de las nuevas relaciones que se instauran en todas las articulaciones de la sociedad. Es cierto que algunos países desarrollados perdieron el dinamismo de otrora, entre los que el ejemplo de Gran Bretaña es el más conocido. Pero esa nación, si bien perdió posiciones respecto a otros países desarrollados, mantiene todavía una ventaja abismal respecto a los actuales países subdesarrollados. Su estancamiento es relativo y válido en una comparación al interior de los países desarrollados que, en bloque, siguen netamente diferenciados del resto de la humanidad.

En este sentido, el desarrollo marca un cambio cualitativo respecto a experiencias históricas anteriores. El antiguo ciclo de surgimiento de civilizaciones que florecían y morían parece superado. Los grandes centros actuales pueden perder prioridad, pero difícilmente retroceder en forma absoluta. Los derroteros seguidos por Babilonia y Egipto, cuyas antiguas civilizaciones relativamente avanzadas se resquebrajaron para dar lugar a un estancamiento milenario, ya no parecen pertinentes para la experiencia contemporánea. A medida que los actuales países

desarrollados toman conciencia de las ventajas y posibilidades de la transformación alcanzada, y aprenden a usar la ciencia y la tecnología con ese fin, recrean el proceso de cambio permanente. No se trata de hacer una apología de todo proceso de desarrollo. Los problemas sociales y las tensiones que enfrentan los países centrales ofrecen un largo listado de problemas a resolver. Lo que se trata de señalar es que en ausencia de un cataclismo social - o nuclear - esas sociedades parecen capaces de superar paulatinamente las trabas mediante nuevos cambios.

El carácter autosostenido de desarrollo es un elemento sustancial. A partir de cierto momento, las virtudes del proceso se aprecian, precisamente, a través de la capacidad de una sociedad para resolver de manera sistemática los inconvenientes que se le oponen.

En definitiva, el proceso de desarrollo necesita de algunas condiciones claves. Hace falta un grupo social decidido a cambiar, con suficiente poder para realizar sus objetivos de reestructuración de la economía y la sociedad del país en que actúa. Hace falta que en esta tarea se combinen y refuercen los requerimientos de la coyuntura con las demandas del largo plazo. No hay un proceso de desarrollo que no sea consecuencia de políticas y estrategias plurales. Finalmente, ese proceso de desarrollo habrá madurado cuando supere las resistencias iniciales y demuestre la capacidad de continuar. Este estadio no puede inferirse de datos cuantitativos - producto por hombre, dimensiones de la estructura industrial, etc. - sino a partir de los mismos resultados. El desarrollo autosostenido es la consecuencia más importante del proceso de desarrollo. El fenómeno que lo torna es irreversible una vez que ha logrado superar cierto nivel.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA COMO PARADIGMA

Los comentarios anteriores sirven para introducir la experiencia argentina que se está convirtiendo en un curioso paradigma de los países subdesarrollados. Argentina dispone de las condiciones económicas para lograr el desarrollo y recorrió las primeras etapas más lejos y más temprano que otras naciones similares. Hace décadas que su nivel productivo la ubica en una situación de privilegio entre las naciones de la periferia. Pero el país se ha estancado en esta posición intermedia porque faltaron algunas de las condiciones mencionadas más arriba. El relato, a grandes trazos, de la experiencia local permitirá confirmar la importancia de los factores que mencionamos anteriormente.

Argentina es un rico país en recursos naturales. En su dilatado territorio posee

todos los climas así como distintos tipos de recursos para explotar. Si la pampa húmeda se ha convertido en el centro de la economía nacional gracias a la fertilidad de su suelo, no es menos cierto que hay amplias zonas agrarias periféricas cuyas tierras son igualmente ricas en la comparación internacional. El país posee, además, yacimientos minerales, prácticamente inexplorados, y una amplia gama de recursos energéticos. El petróleo se explota desde principios de siglo y se estima que hay reservas abundantes como para encarar su exportación. Algo similar puede decirse de sus recursos marinos, pesqueros y otros que le ofrecen posibilidades de todo tipo.

A diferencia de la mayoría de los países subdesarrollados, Argentina no enfrenta problemas de exceso de población. Sus habitantes son relativamente escasos para su superficie y riqueza y el lento crecimiento demográfico no impone presiones sobre la explotación y utilización de sus recursos. En rigor, su territorio se pobló mediante el recurso de la inmigración en las décadas de 1880 a 1920 y podría atraer, nuevamente, grandes contingentes de mano de obra si ofreciera posibilidades de crecimiento.

Argentina tampoco muestra problemas de acumulación de capital. El porcentaje de inversión, respecto al producto bruto, resulta significativamente alto en términos de la experiencia internacional y señala una capacidad de ahorro suficiente como para sostener el proceso de desarrollo, aunque en los últimos años haya caído vertiginosamente debido a la crisis del modelo actual.

En resumen, el país no enfrenta las restricciones usuales de los países de la periferia. No puede hablarse de carencia de recursos naturales ni de exceso de población ni de problemas de mano de obra o de escasez de capital. Argentina se asemeja, en sus aspectos exteriores, a Australia o Canadá, pero se diferencia en el hecho de que no alcanzó a integrarse, con ellos, entre los países desarrollados .

Argentina vivió tres grandes experiencias de transformación en el último siglo, cada una de las cuales mostró disposición al cambio, grupos dirigentes enérgicos y hasta ciertos éxitos que, sin embargo, no lograron el resultado final esperable. Es decir, se presentaron algunas condiciones necesarias, pero nunca las suficientes en una contradicción que intentaremos bosquejar en los párrafos que siguen.

TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA NACIONAL

Entre 1880 y 1930, Argentina experimentó un crecimiento notable y suficientemente conocido por los estudiosos. Un país semidesierto, con una

economía pastoril, se transformó a pasos de gigante en una de las naciones más ricas del mundo, aprovechando las ventajas de su inserción en la división internacional del trabajo de la época.

Las fértiles praderas de las pampas aportaron el trampolín del proceso de crecimiento; su ventaja comparativa natural y concreta permitió al país volcar volúmenes crecientes de carne y cereales al mercado mundial. Los grupos dirigentes locales realizaron un esfuerzo importante, pero limitado a organizar la producción de bienes con ventajas naturales en las mejores condiciones posibles para la época.

Los resultados fueron impactantes. En alrededor de treinta años (1880-1914) se incorporaron 40 millones de hectáreas a la producción agropecuaria generando una enorme oferta de carne y cereales. En esos mismos años se realizaron las obras de infraestructura necesaria para adelantar los nuevos requerimientos productivos; los ferrocarriles se extendieron 14 veces en longitud mientras en toda la costa brotaban nuevos puertos. La inmigración masiva logró que la población nacional se cuadruplicara en ese lapso, de 2 a 8 millones de habitantes.

El crecimiento de la riqueza puede seguirse en cualquier referencia sobre el período. El país resolvió rápidamente ciertos problemas típicos del subdesarrollo y logró, en un plazo muy breve, incorporar una serie de adelantos provistos por la civilización. Las redes de agua, electricidad, telégrafos, se extendían por el territorio a principios de siglo mientras desaparecía el analfabetismo. La batalla por la "civilización", como se llamó entonces, parecía ganada.

Es interesante destacar que había un grupo social sumamente dinámico que llevó adelante este proceso durante un período suficientemente largo. Los sectores dominantes locales se propusieron, y lograron, transformar toda la estructura nacional para que ella coincidiera con sus objetivos. El país creó, casi de la nada y en un plazo muy breve, la administración pública y las escuelas, los profesionales y los obreros, la infraestructura económica y los mecanismos de conexión con el mercado mundial.

La transformación fue sustantiva, pero no resultó suficiente. Durante la década del veinte el ritmo del proceso se detuvo ostensiblemente sin que aparecieran respuestas nuevas de parte de los grupos dominantes. El éxito obtenido obnubilaba el cambio de perspectivas; la rapidez del crecimiento había sido tal que sostenía la imagen de posibilidades indefinidas para el futuro como si éstas fueran independientes de la acción de los hombres. Los sectores dinámicos, por su parte,

parecían suficientemente conformes con su situación; los terratenientes y otros grupos privilegiados se mostraban más dispuestos a gozar de las riquezas ya adquiridas que a buscar nuevas vías para el desarrollo nacional.

Argentina había logrado combinar varias de las condiciones para el desarrollo. Su proceso coyuntural había convergido notablemente bien con las tendencias a largo plazo - a excepción de momentos de crisis para la etapa que preparó el crack de 1890 - y había logrado forjar en los grupos dirigentes una autoconfianza sumamente elevada respecto a su propia capacidad. Pero el escalón del desarrollo autónomo no había sido alcanzado cuando se desató la crisis mundial de 1929, que obligó a replantear la situación del país incluso entre los más recalcitrantes defensores del orden ya establecido.

Hoy sabemos que aquella sensación de riqueza se originaba en las facilidades brindadas por la explotación de la naturaleza por parte de empresarios que, dada su organización productiva, no buscaban vías alternativas para el momento en que se agotaran los recursos fáciles. Por el contrario, tendieron a consumir ostentosamente el excedente económico, a colocarlo en actividades poco productivas o en el exterior y, simultáneamente, a aferrarse a la permanencia de un sistema económico y social cuyos resultados anteriores los hacía dignos de conservación para ellos.

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

La crisis de la década del treinta, y la disrupción del comercio internacional que la siguió, generó un largo proceso de cambio en el país. La crisis duró cerca de tres lustros, un plazo suficiente para modificar el comportamiento y expectativas de los grupos dominantes en Argentina. El conservatismo de estos últimos, que intentaban proseguir viviendo a costa de un sistema que ya no era viable, fue sacudida por la intensidad y permanencia de una nueva realidad que se encargó de hacerles recorrer otro camino.

Obligado por las circunstancias, el país se fue volcando al modelo de industrialización que tradicionalmente se conoce como "sustitutivo de importaciones". Tímidamente al comienzo y con mayor energía a partir de 1935, surgieron y se ampliaron las instalaciones fabriles destinadas a atender un mercado local ávido de los productos que acostumbraba importar del exterior y que ya no llegaban.

La industria argentina creció a un buen ritmo desde entonces hasta mediados de la

década del setenta siguiendo algunos lineamientos más o menos conocidos en otros países semejantes. Primero, se produjeron los bienes de consumo que demandaba la población y, lentamente, el espectro industrial se fue encadenando "hacia atrás", hacia las etapas de fabricación de bienes intermedios, básicos y de capital.

El crecimiento industrial no fue lineal ni continuo. Hubo períodos de graves dificultades debido al estrangulamiento del sector externo - que impedía importar los equipos y materiales necesarios para mantener la producción - así como por los efectos de los persistentes cambios en las políticas públicas. Pero la tendencia general fue hacia un crecimiento industrial que permitió al país resolver numerosos problemas y ofreció la base para un crecimiento continuado de la producción y la riqueza. Sin embargo, este nuevo modelo de crecimiento fue llevando la economía y la sociedad hacia estrangulamientos cada vez más difíciles de resolver en forma simple.

INTERVENCION DEL ESTADO

A la inversa del período anterior, no puede decirse que en esta etapa hubo pleno acuerdo entre los sectores dominantes. Más bien la industria avanzó en medio de continuas discusiones en su torno que revelaban tanto ciertos inconvenientes reales como las expectativas de algunos sectores por recrear las condiciones idílicas de la etapa anterior. Pero, en todo caso, el Estado asumió el peso principal de la tarea, sin esperar el consenso. Sucesivos gobiernos alentaron, casi sin hesitar, la continuidad del proceso de expansión industrial. Si algunos fueron más bien declamatorios y otros mucho más ejecutivos, prácticamente todos coincidieron en la importancia de la industria como base para el desarrollo nacional. El poder político dio fuerza en este período al sector de los grupos dominantes que estaba más dispuesto y propenso a continuar por la vía industrial.

La disposición del Estado no fue suficiente para alcanzar el estadio del desarrollo autosostenido. Peor aún, el propio crecimiento industrial fue generando fuerzas que tendían a frenarlo antes que a impulsar su marcha. Uno de los fenómenos más curiosos de las últimas décadas consiste, precisamente, en que los industriales argentinos muestran una actitud dual; ellos se oponen al desarrollo de otras industrias mientras se mantienen férreamente dispuestos a defender la existencia de las propias. Cada grupo industrial reclamó protección para sí y libre importación para sus insumos y los equipos que necesitaban. De manera que el crecimiento de una rama industrial consolidaba la creciente oposición al surgimiento y expansión de las otras relacionadas. Los nuevos sectores

empresarios, en lugar de asociarse a una "constelación desarrollista", se opusieron a la propia continuación del proceso. Cada avance en el proceso industrial generaba en su propio seno una resistencia adicional para el paso siguiente. De esta manera, el sistema tendió al estancamiento, primero, y a la crisis más tarde.

Ni el largo plazo de gestación y aplicación de la industrialización sustitutiva de importaciones, ni la decisión de sucesivos gobiernos, ni los éxitos relativos de esa política, alcanzaron para modificar estructuralmente las condiciones para el desarrollo del país. La creciente contradicción entre los objetivos de largo plazo y la evolución de la coyuntura produjo una fractura que abrió las posibilidades de una nueva instancia.

La esperanza basada en un crecimiento industrial capaz, por sí mismo, de abrir el camino al desarrollo se vio frustrada por las limitaciones estructurales y las contradicciones internas que generaba este proceso. Los empresarios industriales, a su vez, no se asumieron como sujetos históricos de una política que rompiera las trabas al desarrollo; por el contrario, fueron perdiendo dinamismo, tanto en sus decisiones privadas como en sus demandas públicas, a medida que el bajo ritmo de crecimiento económico acentuaba las cada vez más inevitables pujas por el ingreso.

Lo más sorprendente de esta experiencia, en términos de los modelos teóricos más difundidos, reside en esa falta de decisión de la vanguardia empresaria para encarar un cambio de fondo. Numerosos industriales prefirieron encontrar en el mercado interno protegido por altas barreras aduaneras cuya fuente de beneficios que no exigía renovación técnica ni expansión de la estructura productiva global.

La superación de estos problemas y el consiguiente estancamiento económico podía venir, hipotéticamente, de una fuga hacia adelante, encarada por algún grupo social dinámico y decisivo, o por la búsqueda de una vía alternativa. En Argentina se consolidó esta última variante con resultados que hoy se tratan de superar.

APERTURA AL COMERCIO INTERNACIONAL

La nueva política se justificó, en buena medida, en la sensación de fracaso que se derivaba de los resultados de las políticas anteriores. Debe señalarse, asimismo, que ella se apoyó en una nueva conjunción de poder político generado por circunstancias especiales y que logró, por primera vez en mucho tiempo, una cierta estabilidad institucional respecto a los continuos cambios políticos del período anterior. En cierta forma, gracias a ello, la nueva política se aplicó, desde 1976, con

una energía y decisión que marca una posición muy firme y dispuesta hacia el cambio por parte de los sectores dominantes. Esto es significativo si se recuerda que el intento de instaurar un nuevo modelo se distingue, por su persistencia, de algunos ensayos previos similares que fueron rápidamente superados por la resistencia política y social de otros sectores.

En su aspecto formal, la nueva política insistió en la apertura de la economía argentina al exterior y en la explotación de sus ventajas comparativas naturales. Eso significó un renovado apoyo al agro pampeano, cuyas características naturales forjaron un largo período de auge para el país y que ahora se enfrenta a un mercado internacional especialmente receptivo para su producción. A ello parece agregarse un fuerte interés por explotar los recursos energéticos locales; especialmente sus yacimientos de hidrocarburos que podrían colocar al país en una posición netamente exportadora en pocos años.

Las posibilidades que brindan estos dos sectores - junto a algunos menores - en lo que respecta al sector externo tendió a disminuir el interés de la política oficial en otras ramas productivas y especialmente en la industria. A esta última se le asignó, en los hechos, la obligación de reestructurarse y mejorar su eficiencia antes de emprender un proceso de crecimiento. Concretamente, su expansión se relegó a un futuro lejano y brumoso.

Los principales mecanismos para llevar a cabo estas políticas se apoyaron en el área monetaria y financiera. Los cambios estructurales más profundos del período se orientaron a la modificación del mercado financiero - en el que se liberó la tasa de interés mientras se estimulaba la creación de nuevas entidades -, del mercado cambiario - que fue igualmente liberado - y a la creación de mecanismos de conexión entre el mercado financiero local y el internacional. Estas manipulaciones se justificaban con el argumento de que se lograría consolidar un nuevo mercado financiero capaz de orientar los capitales en lo que respecta a las decisiones de inversión.

Los aspectos característicos del nuevo modelo fueron la inflación, la variación de precios relativos, la tendencia a la hipertrofia de las actividades financieras y la creciente intensidad de los flujos de divisas con el exterior. La suposición de que el cambio en el sistema financiero permitiría orientar los capitales a la inversión no se cumplió en ningún momento; las actividades productivas, especialmente la industria, quedaron estancadas o en declinación mientras se concentraban los beneficios en actividades especulativas a costa del ingreso de los asalariados.

La teoría de las ventajas comparativas - que intentaban poner en marcha los sectores extractivos con posibilidades de competir en el mercado mundial: agro y petróleo - sólo funcionó en la medida en que no se requerían inversiones significativas. Fue así que la producción cerealera creció sobre la base de cambios tecnológicos y el uso de los equipos productivos existentes mientras que la extracción petrolera permaneció relativamente estancada debido a la falta de atractivos que ofrecía a los capitales dedicados a la actividad financiera de corto plazo.

La manipulación monetaria de la actividad financiera, cuya hipertrofia se hizo evidente en 1980, dio lugar a flujos de capitales especulativos que pasaban alternativamente del mercado local al internacional. La apertura financiera con el exterior posibilitó estos movimientos que dieron lugar, finalmente, a una fuga masiva de capital cuya contraparte es la deuda externa que agobia a la economía nacional.

El balance macroeconómico global que puede hacerse de esa política - por otra parte, bastante difundido - no debe confundirse con los resultados que ella significó para los grupos privilegiados. Todo indica que ellos obtuvieron significativos beneficios en muy corto plazo y que esa experiencia condiciona y condicionará sus conductas; la energía política con la que se llevaron a cabo las reformas, junto con la aparente coherencia ideológica de las mismas, aparece ahora como la justificación de quienes más ganaron con la experiencia que trata de cerrarse actualmente en Argentina en condiciones muy difíciles. El agotamiento formal del modelo en sus aspectos macroeconómicos no implica que su vigencia desaparezca rápidamente; su reemplazo dependerá de la actitud de otras fuerzas sociales y de su capacidad para seleccionar una alternativa posible. Este tema se mencionará rápidamente en las conclusiones.

LOS MODELOS ARGENTINOS DE DESARROLLO

El resumen de los tres grandes modelos de reestructuración económica emprendidos en Argentina en un siglo refleja algunas constantes que conviene enfatizar. En las tres oportunidades los grupos dominantes aplicaron esfuerzos considerables para reformar las condiciones de funcionamiento de la economía argentina; puede decirse que ellos, en general, mostraron suma energía y notable disposición para llevar a cabo su tarea. Las reformas encaradas por la llamada generación del ochenta, a fines del siglo pasado, fueron profundas y duraderas y se llevaron a cabo con métodos que privaron de sus bases de sustentación a todos sus posibles oponentes. La etapa de sustitución de importaciones se encaró, quizás, con

menor consenso en los grupos dirigentes, pero la disposición al respecto se reforzó con el correr del tiempo; por lo menos desde principios de la década del cincuenta los sucesivos gobiernos mostraron creciente energía por llevar hasta sus últimas consecuencias el proceso de industrialización aunque limitado a la demanda del mercado local y a los condicionantes existentes. En los últimos años se notó nuevamente una decisión de los grupos dominantes similar a la que exhibieron a fines del siglo pasado aunque fuera para construir una economía más extractiva y especulativa que dedicada a la producción.

Los tres modelos aplicados, a su vez, implicaron una cierta adaptación a las condiciones cambiantes del mercado internacional. La primera etapa de aprovechamiento de las ventajas comparativas coincidió, plenamente, con los intereses de los países centrales - y, especialmente, de Gran Bretaña - por aprovechar al máximo su posición de proveedores de productos industriales y de compradores de materias primas baratas en el resto del mundo. La segunda, la de sustitución de importaciones, fue el resultado inevitable del quiebre del comercio mundial, a partir del crack de 1929; desde entonces, y especialmente en la posguerra, se adaptó, en buena medida, a las estrategias de las empresas multinacionales que ingresaban en el mercado internacional. Finalmente, la etapa actual coincide con el predominio creciente del capital financiero a escala mundial derivado de los grandes cambios de la situación - crecimiento del mercado de eurodólares, grandes superávits financieros de los países de la OPEP, aparición de los tipos fluctuantes de cambio -; la política económica argentina tendió a adaptarse, voluntariamente, a la disponibilidad mundial de una masa de capitales que exige mercados financieros abiertos para su desplazamiento por el globo en busca de beneficios y que llevó a la actual adaptación forzada a los condicionantes de la deuda externa.

Notable energía para encarar los cambios internos necesarios o supuestos. Gran pasividad en lo que respecta a la aceptación de las señales predominantes del mercado internacional. Esta es una doble característica de la política de los grupos dominantes argentinos que conviene resaltar. Su esfuerzo por modificar su sociedad contrasta, en cada oportunidad, con su plasticidad para aceptar los condicionamientos que provienen de los países centrales.

La energía para encarar los cambios deseados contrasta, también, con la pasividad frente a los resultados cuando la estructura macroeconómica no responde a lo esperado. Los grupos dominantes argentinos no intentaron, siquiera, modificar en lo más mínimo el modelo agroexportador hasta 1930, a pesar de la evidencia de que sus beneficios estaban llegando a su fin; fue necesaria la crisis para que se

decidieran a aceptar el cambio. Algo similar ocurrió con el agotamiento de la estrategia sustitutiva de importaciones. A pesar de que sus fallas eran evidentes, en muchos aspectos, desde mediados de la década del cincuenta, se prosiguió con esa política - mediante ajustes menores - hasta que germinó la idea y la posibilidad de un cambio de estructura. La tercera etapa se llevó a cabo con mayor energía, si cabe, que las anteriores, ignorando o despreciando las crisis de todo tipo producidas durante su implementación y puede decirse que resultó más afectada por la crisis política del régimen militar que por la falta de voluntad de sus impulsores de proseguir en la misma dirección.

EFFECTOS SOCIALES Y POLITICOS

Los procesos de desarrollo en Argentina, como en los demás países, tuvieron derivaciones sociales y políticas significativas que escapan a este análisis, pero sobre las que conviene decir unas palabras. En los dos primeros esfuerzos de transformación, luego de un período inicial en el que el impulso, el control y los principales beneficios estaban en manos de grupos minoritarios, comenzó a producirse un fenómeno de difusión que se expresó en una mayor participación social, económica y política de amplias capas de la población. Tanto en la década del diez como en la del cincuenta, se consolidaron procesos políticos que provocaron cierta distribución de la riqueza acompañada por un desplazamiento paralelo del poder social. Los grupos dominantes tradicionales reaccionaron con vigor en uno y otro caso. Por un lado, se opusieron firmemente a ese proceso de distribución económica y de poder social. Por otro, lo consideraron, sin más, la causa fundamental del fracaso sucesivo de ambos proyectos. De esta manera, transfirieron la responsabilidad del fiasco a los sectores populares, como si éstos fueran los culpables de la inviabilidad del desarrollo en el país por el hecho de pretender - siquiera tardíamente - ser también sus usufructuarios. Es obvio que, con los mismos datos, se podría llegar a la conclusión opuesta: en otros países el éxito de un proceso de desarrollo se verifica justamente cuando la difusión de sus frutos al conjunto de la sociedad otorga a los grupos sociales impulsores una hegemonía política que les permite seguir gozando sus privilegios. Desde este punto de vista, la inviabilidad de los proyectos ensayados en Argentina indicaría el fracaso de las minorías que los impulsaron, su incapacidad para desencadenar un crecimiento económico aceptable e irreversible, suficiente para satisfacer las aspiraciones de la mayoría de la población e, incluso, permitir la hegemonía política de sus impulsores.

Sin embargo, la percepción singular que generó en los grupos dominantes el doble fracaso histórico registrado hacia 1970 en Argentina sirve para entender por qué el

modelo puesto en práctica a mediados de esa década asumió formas sociales y políticas tan retrógradas respecto a las experiencias pasadas.

En efecto, la transformación se llevó a cabo en condiciones de exclusión política y económica prácticamente totales. Al mismo tiempo, el estancamiento de la economía disminuyó las oportunidades para modificar ese estado de cosas hasta que la primera alteración en la estructura de poder social vigente tendió a revertir el proceso de transformación que se quiso producir. Durante años, esa mera posibilidad llevó a endurecer la posición de los grupos dominantes frente a toda idea de "apertura" política o social. La insistencia cotidiana, a través de todos los medios de difusión, sobre los "peligros" de un retorno a formas políticas que no aceptaban traido, en esencia, la creciente certidumbre de que la apertura pondría fin a su proyecto de transformación, al menos en las condiciones extremas en que pretendían imponerlo. Eso ocurrió con el pasaje a la democracia que demostró, sin embargo, cuán difícil era desmontar los mecanismos económicos perversos instaurados en el país.

¿UN NUEVO MODELO?

En Argentina no faltaron modelos de cambio aplicados a la estructura económica. Ni faltó, tampoco, la decisión de llevarlos adelante. Pero ninguno de esos modelos puede llamarse de "desarrollo" porque no fueron capaces de alcanzar la etapa del crecimiento autosostenido. Cada uno terminó llevando al país a un estrangulamiento económico y a la consolidación de intereses que frenaban las posibilidades de abrir nuevas alternativas.

La experiencia argentina parece confirmar la necesidad de la convergencia de una serie de variables complejas para lograr el desarrollo. Resulta doloroso reconocer que basta con que una de ellas falle para que el proceso fracase. Argentina dispuso de los recursos económicos necesarios, de un Estado decidido a remodelar la sociedad, de un proyecto de cambio; nunca tuvo, en cambio, la oportunidad de que esos elementos se combinaran de manera positiva y eficiente o, como ocurrió algunas veces, que los proyectos de desarrollo real lograran la permanencia real para consolidarse definitivamente. La consecuencia inevitable es un país que avanza a los tumbos, tan lentamente que resulta superado por quienes, en algún momento lo tuvieron como ejemplo y que, últimamente, lo tuvieron como modelo de lo que no se debe hacer.

El cambio de gobierno, en diciembre de 1983, abrió las posibilidades de un nuevo proyecto que todavía no puede definirse con claridad. El nuevo gobierno expresa

las intenciones de amplios grupos sociales que ven en el desarrollo la única salida a los problemas nacionales, pero se ha encontrado con dos fuertes elementos disuasivos que deberá superar. En primer lugar, la estructura misma de la economía cuya manera de funcionar plantea fuertes dificultades para todo intento de regulación con objetivos productivos; la deuda externa es una de sus mayores limitaciones y la más evidente aunque de ninguna manera la única que se enfrenta en este período. En segundo lugar, el nuevo gobierno no ha logrado la participación de los grupos sociales privilegiados que persisten en el modelo iniciado en 1976 - a pesar de sus fracasos globales - e insisten en políticas de apertura financiera y externa que implican, nada más ni nada menos, que continuar privilegiando la extracción de beneficios en las actividades no productivas.

Todo esto genera una verdadera ruptura entre los proyectos de desarrollo que se anuncian y las posibilidades de aplicarlos en la situación actual. Los objetivos de largo plazo se empantanaban nuevamente en la coyuntura cuya superación es mucho más importante que las mejores ideas sobre el futuro. Precisamente, al terminar de escribir estas líneas, el gobierno argentino ha lanzado un plan de reforma monetaria y estabilización de precios que aparece como un requisito indispensable para controlar una economía que marcha librada a sí misma; sin embargo, ese mismo plan impone nuevos condicionantes para el futuro y tiende a definir una línea de evolución que es, probablemente, inevitable en las condiciones actuales, pero no deseada en términos de las abstracciones de algunas teorías económicas cuyo optimismo renovador tiene poco que ver con la realidad social.